

UTJECAJ AKTIVNIH I PASIVNIH POLITIKA NA TRŽIŠTE RADA*

mr. sc. Alka OBADIĆ

Ekonomski fakultet u Zagrebu

UDK 331.52

Sažetak

Ukupan učinak pojedinih mjera aktivne i pasivne politike na tržištu rada teško je izmjeriti, ali njihovu je efikasnost moguće povećati ako je svaka pojedina mjera aktivne politike usmjerena na pravu ciljanu skupinu u pravom trenutku. U radu se daje pregled dosadašnjih istraživanja efikasnosti aktivnih politika u nekim zemljama OECD-a i tranzicijskim zemljama, te se upozorava na probleme mjerenja te efikasnosti. Pouzdanost mjerenja primjene aktivnih politika upitna je s obzirom na to da se primjena pojedinih mjera vrlo često mijenja. Dosadašnja istraživanja provedena u zemljama OECD-a pokazuju da je ukupan utjecaj aktivnih politika na tržištu rada malen i nesignifikantan, dok na primjer empirijski dokazi za Poljsku potvrđuju da primjena aktivnih politika na tržištu rada ima negativan učinak jer su se dodatni tečajevi za obučavanje nudili tražiteljima zaposlenja s vrlo povoljnim kvalifikacijskim obilježjima, koji bi ionako sami pronašli posao.

Ključne riječi: institucionalni sustav, zakonska regulativa, zavodi za zapošljavanje, aktivne i pasivne politike, tržište rada, efikasnost

1. Uvodne napomene

Osnovni ciljevi politika i institucija na tržištu rada najčešće su (i) smanjivanje nezaposlenosti, (ii) smanjivanje segmentacije na tržištu rada i smanjivanje nepovoljnog položaja rizičnih grupa u zemlji, (iii) promoviranje regionalne, kvalifikacijske i sektorske mobilnosti, te (iv) porast produktivnosti rada. Upravo je stoga temeljna svrha ovoga rada upozoriti na efikasnost pojedinih mjera aktivnih i pasivnih politika u postizanju tih ciljeva. Naglasak se stavlja na komparaciju stanja u EU i u tranzicijskim zemljama.

Po uzoru na sve članice EU-a, kreatori ekonomskih politika u tranzicijskim zemljama, radi sprječavanja dugotrajne nezaposlenosti i smanjivanja razlika u nezaposlenosti među pojedinim grupama na tržištu rada, odlučili su se za uvođenje skupine različitih mjera i za kreiranje institucija na tržištu rada.

* Priljeno (Received): 22.6.2003.

Prihvaćeno (Accepted): 16.9.2003.

Ovaj je rad podijeljen u četiri dijela. Prvi je dio uvodni. U drugom se dijelu defini- ra institucionalni sustav i zakonska regulativa na tržištu rada, te njihovo funkcioniranje u EU i tranzicijskim zemljama. Treći je dio središnji dio rada. U njemu se ističe znače- nje razvoja aktivnih i pasivnih politika u efikasnosti smanjivanja nezaposlenosti, te se uz pregled dosadašnjih istraživanja efikasnosti aktivnih politika upozorava na probleme mjerenja te efikasnosti. Četvrti je dio zaključak.

2. Razvoj institucija i politika na tržištu rada

U institucionalno okruženje tržišta rada ubraja se sustav socijalne zaštite, zakonska zaštita zaposlenja, provođenje aktivnih politika na tržištu rada, te stupanj regionalne mobilnosti radne snage. Sustav socijalne zaštite obuhvaća programe naknada za neza- poslene, sustav prijevremenog umirovljenja te različite socijalne oblike potpore dohot- ku. Sve razvijene industrijske zemlje danas posjeduju zakonsku regulativu na tržištu ra- da kojom se nastoji isključiti pojava neizvjesnosti te se uspostavljaju minimalni predu- vjeti za pojedinačno i kolektivno pregovaranje. U tranzicijskim zemljama svi navede- ni institucionalni oblici dobivaju sve više na značenju uvođenjem tržišnoga gospodar- stva. Tako su nova legislativa i institucije redefinirale pravo na rad kao pravo izbora statusa na tržištu rada.

Najveći broj tranzicijskih zemalja preuzimao je institucionalni okvir zemalja konti- nentalne Europe, te je zbog tih razloga i zakonska regulativa u smislu otpuštanja radni- ka na sličnoj razini, iako postoje razlike među pojedinim zemljama¹. Međutim, može se očekivati kako će ulaskom u EU i prihvaćanjem *acquisa communautaire* i Europske strategije zapošljavanja² započeti procesi koji se već provode u zemljama članicama, od- nosno da će doći do smanjivanja razine zakonske zaštite zaposlenja i fleksibilnijeg re- guliranja zapošljavanja i otpuštanja radnika. Liberalizacija u sferi privremenog zapošlja- vanja jedan je od čestih načina na koji je postupno uveden fleksibilniji institucionalni okvir i povećana fleksibilnosti rada. Time su postojeći ugovori o radu ostajali neizmije- njeni, ali su se izmijenila pravila za nove buduće ugovore, čime je potaknuto i uspješni- je usklađivanje ponude i potražnje (*matching*) na tržištu rada. Tipičan primjer toga pri- stupa jest uvođenje ugovora na određeno vrijeme u brojnim zemljama EU-a, koji su omogućili i radnicima i poslodavcima jeftinije, lakše i brže novo zapošljavanje gledaju- ći s administrativnog stajališta. Međutim, time je uveden tzv. dvosektorski sustav (*two- tier system*) u kojemu radnici i jedne i druge skupine obavljaju iste zadatke, ali s različ- itom sigurnosti svoga radnog mjesta. Radnici tzv. prve skupine, koji imaju potpisane sta- re ugovore o radu (poslodavci ih često kritiziraju zbog vrlo dugotrajne procedure dobi- vanja otkaza), sada imaju dvostruku korist: imaju koristi od visoke zaštite svoga radnog mjesta zahvaljujući svojim starim ugovorima, a ujedno znaju da će, ako ipak izgube po- sao, vjerojatno lakše pronaći novi zahvaljujući novim ugovorima. To donosi i korist ne- zaposlenima (Saint-Paul, 1996:177-199).

¹ Čini se kako je glavna determinanta zakonske regulative otpuštanja radnika u tranzicijskim zemljama upravo zakonska regulativa u susjednim zemljama, članicama EU-a (Riboud, Silva-Jauregui, Sánchez-Páramo, 2002).

² Europska strategija zapošljavanja - *European Employment Strategy*. Važna su njezina četiri stupa kojima je osnovni cilj povećanje fleksibilnosti tržišta rada te se provođenje politika zapošljavanja usmjerava na porast zapošljivosti ukupnog stanovništva, stimuliranje poduzetništva, povećanje prilagodljivosti poduzeća i zaposlenika, osiguravanje jednakih prilika za zapošljavanje. Detaljnije vidjeti na: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees/en.htm.

Takav sustav ne može funkcionirati i ima određena ograničenja ako je tržište rada u početku vrlo kruto, jer su u tom slučaju zaposleni radnici toliko zaštićeni da imaju vrlo malo koristi od uvođenja fleksibilnih ugovora. Ako je tržište rada u početku manje kruto i snaga zaposlenih manja, moguće je postupno postići određenu ravnotežu unutar dvosektorskog sustava, što bi značilo veću fleksibilnost tržišta i manju nezaposlenost.

Dvosektorski je model tijekom privatizacije na neki način uveden i u Češkoj. Naime, od samog početka procesa restrukturiranja mala privatna poduzeća počela su otimati državnom sektoru kvalitetne visokostručne kadrove nudeći im veće nadnice. Na taj su način zaposleni samo mijenjali posao unutar pojedinog sektora, a u državnom su se sektoru otvarala nova radna mjesta za nezaposlene, ali u sklopu nepoželjnijeg *two-tier* modela. Općenito, takvi su procesi povećavali mogućnost izbora radnicima, te dolazi do povećanih *job-to-job* kretanja (Profit, 1999:14-27). Model se počeo primjenjivati početkom 1990-ih i u Sloveniji, gdje je do kraja 1999. godine više od petine ukupno zaposlenih bilo zaposleno na određeno vrijeme (Vodopivec, 2002:92).

Među tranzicijskim zemljama u razvoju institucionalnog okvira najnaprednije su bile Hrvatska i Slovenija, koje su već prije Drugoga svjetskog rata radi smanjivanja regionalnih razlika u nezaposlenosti uspjele osnovati mrežu regionalnih ureda za zapošljavanje. Tijekom tranzicijskog razdoblja regionalni su uredi stvorili vrlo dobar kompjutorizirani sustav informacija na tržištu rada. Jedan od temeljnih problema koji danas opterećuju njihovo djelovanje jest prevelik broj tražitelja zaposlenja po pojedinom službeniku. Zbog vremenskog ograničenja i slabe motiviranosti niskim nadnicama specijalizirani savjetodavci često dobro ne selekcioniraju pojedinog tražitelja zaposlenja. Njihovo nerijetko pasivno ponašanje u takvim slučajevima dovodi do neusklađenosti registriranih sposobnosti i vještina tražitelja zaposlenja s njihovim realnim mogućnostima, što dovodi do daljnje neusklađenosti s prijavljenim potrebama. Zato poslodavci imaju malo povjerenja u kvalitetu kandidata koju im preporučuje uredi za zapošljavanje, te se često koriste drugim kanalima za zapošljavanje novih radnika. Posljedica navedenoga je činjenica da se visokokvalificirani radnici najčešće ne obraćaju uredima za zapošljavanje pri traženju pomoći u zapošljavanju, već se uredima obraćaju samo oni tražitelji zaposlenja koji nemaju zanimanja i sposobnosti što se traže na tržištu rada.

Preko javnih ureda za zapošljavanje obično se zapošljava između desetine i polovice svih novozaposlenih, što ovisi o djelovanju ureda, ali i o razini ukupne i dugotrajne nezaposlenosti jer u razvijenim zemljama sve veću ulogu imaju privatni posrednici u zapošljavanju, dok se javni uredi za zapošljavanje koncentriraju na teško zapošljive osobe. Kao što je navedeno, jedna od važnih zapreka djelovanju nekih ureda za zapošljavanje, pa tako i hrvatskoga, jest činjenica da na svakog specijaliziranog savjetodavca za pojedinu stručnu spremu dolazi prevelik broj tražitelja posla. Izuzetno velik uspjeh aktivnih politika na tržištu rada Češke jednim se dijelom pripisuje upravo velikom broju specijaliziranih savjetodavaca u uredima za zapošljavanje u odnosu prema broju nezaposlenih³.

³ Na primjer, u Češkoj je sredinom 1990-ih na jednog službenika u uredima za zapošljavanje dolazilo samo 30 nezaposlenih u usporedbi s 200 nezaposlenih po službeniku u zemljama OECD-a. U Hrvatskoj na jednog službenika prosječno otpada 1000 tražitelja posla (Nesporova, 1999:65), te nemaju vremena uspostaviti bliže kontakte s poduzećima. Intenzivnijim pojedinačnim kontaktima službenika sa svakom nezaposlenom osobom provodi se bolja selekcija slobodnih radnih mjesta i tražitelja posla, a time i bolje zapošljavanje i niža ukupna nezaposlenost (Boeri i Burda, 1996:806-807).

U samom institucionalnom uređenju ureda za zapošljavanje podjela vlasti između središnjega i lokalnih ureda može stvoriti probleme. Lokalni su uredi u svakodnevnom kontaktu s tražiteljima posla i poslodavcima na lokalnom tržištu rada. Stoga su oni u najboljoj poziciji da usklade ponudu i potražnju, no u nekim su zemljama često ograničeni centraliziranim djelovanjem središnjeg ureda. Naime, ukupne aktivne i pasivne politike i način njihova provođenja kreirao je središnji ured, te regionalni i lokalni uredi najčešće samo djelomično sudjeluju u donošenju odluka (Nesporova, 1999:64-65). Analiza institucija na tržištu rada pokazuje da će novouspostavljene institucije imati važnu ulogu u potražnji rada u CEE⁴ zemljama (Belke i Hebler, 2000:21).

S obzirom na sve veću važnost politika na tržištu rada, u nastavku rada posebna će se pozornost usmjeriti na njihov razvoj i efikasnost u smanjivanju nezaposlenosti. Tijekom procesa tranzicije aktivne politike na tržištu rada postale su sastavni dio politika na tržištu rada CEE zemalja, kao što su u zemljama zapadne Europe postale od sredine 1970-ih, za vrijeme prvoga naftnog šoka (Belke i Hebler, 2000:19).

3. Učinci politika na tržištu rada

Politike na tržištu rada obuhvaćaju skup raznolikih mjera, ali njihov je temeljni cilj poboljšanje *matching* procesa, npr. mjerama poput javnog posredovanja u zapošljavanju ili distribucijskih aspekata na tržištu rada, koji se ostvaruju mjerama za obučavanje dugotrajno nezaposlenih osoba za poslove koje su mogle popuniti nezaposlene osobe s većom razinom kvalifikacija. U svim tranzicijskim zemljama značenje politika na tržištu rada (pasivnih i aktivnih) raste paralelno s ekonomskom i socijalnom reformom. One se financiraju iz proračunskih sredstava ili iz posebnih fondova za zapošljavanje⁵. Iako ih najčešće provode uredi za zapošljavanje (Boeri i Edwards, 1998:38), može se zamijetiti kako se obično barem neke od tradicionalnih funkcija ureda izdvajaju iz njegova okvira⁶, a u posljednje se vrijeme razvijene zemlje odlučuju uvesti sve više privatne inicijative u ta područja.

Tijekom početnih godina tranzicije izdaci za politike na tržištu rada bili su vrlo skromni, ali su se s vremenom postupno povećavali. Njihov udio u BDP-u još je uvijek bitno manji nego u zemljama OECD-a (Scarpetta i Reutersward, 1994:256). U velikom broju zemalja EU-a povećani su izdaci za aktivne mjere kao odgovor na rastuću nezaposlenost. Čak i zemlje koje se posljednjih godina suočavaju sa smanjenjem nezaposlenosti sve više ulažu u aktivne politike na tržištu rada. U težnji za poboljšanjem učinaka tih programa, pogotovo imajući na umu razinu tih izdataka, neke su zemlje (poput Au-

⁴ CEE - Central and Eastern Europe.

⁵ U Hrvatskoj se osnovni prihodi HZZ-a ostvaruju iz doprinosa za zapošljavanje koji se, sukladno Zakonu o zapošljavanju, u 2001. godini plaćao po stopi od 0,85% iz plaće zaposlenika i 0,85% na plaće zaposlenika. Iz državnog su proračuna u 2001. godini ostvareni prihodi od samo 0,5% ukupnih prihoda. Ta se sredstva isključivo odnose na refundaciju isplaćenih novčanih naknada hrvatskim braniteljima, sukladno Zakonu (HZZ, 2002:69). U Poljskoj se dvije trećine sredstava za naknade i ostale mjere na tržištu rada financiraju sredstvima državnog proračuna (Góra i Schmidt, 1998:62). U Sloveniji se naknade djelomično financiraju iz doprinosa za zapošljavanje, a djelomično izravno iz proračuna (www.ess.gov.si/English/html/AnnualReport/lp01.htm).

⁶ Tradicionalne su funkcije ureda za zapošljavanje posredovanja u zapošljavanju, administriranje različitih naknada te provođenje programa kojima se povećava zapošljivost nezaposlenih osoba.

stralije i Nizozemske) ukinule monopolistički položaj ureda za zapošljavanje u provođenju aktivnih politika i dodijelile privatnim institucijama pravo na provođenje aktivnih politika (Koning, 2001:708).

U većini tranzicijskih zemalja sustav naknada za nezaposlene u početku tranzicije bio je vrlo izdašan u pogledu iznosa i trajanja naknada. S porastom stopa nezaposlenosti trajanje i iznos naknada značajno su se smanjili kako bi to tražitelje posla potaknulo da počnu tražiti posao, te da bi se smanjilo trajanje nezaposlenosti. Stoga se u tranzicijskim zemljama politike na tržištu rada sve više usmjeravaju iz pasivnih u aktivne. Daljnji porast izdvajanja za ukupne politike na tržištu rada, posebno u kratkom roku, bit će teško moguć s obzirom na proračunska ograničenja s kojima se suočavaju sve tranzicijske zemlje (Scarpetta i Reutersward, 1994:259). Stoga je nužno postići efikasno trošenje postojećih proračunskih izdataka i njihovo pažljivo usmjeravanje.

3.1. Pasivne politike na tržištu rada

Mjere pasivnih politika na tržištu rada odnose se prije svega na sustav naknada za nezaposlene odnosno njima se prije svega nastoji materijalno zaštititi nezaposlene osobe. U početnoj fazi tranzicijskog procesa sustav naknada u svim je tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe bio relativno velikodušan. Njihova je velikodušnost ovisila o iznosu i samom trajanju naknada za nezaposlene. Naknade su bile relativno visoke s obzirom na prosječnu nadnicu, a u nekim je slučajevima njihovo trajanje bilo neograničeno. Kako se povećavao broj primatelja naknada za nezaposlene zbog proračunskih je ograničenja bilo nužno smanjivanje njihova iznosa. Maksimalno trajanje naknada za nezaposlene prepolovljeno je u Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj (Boeri i Terrell, 2002:24). Postroženi su i uvjeti za dobivanje prava na korištenje naknada za nezaposlene, te se tako u svim zemljama produžilo i vrijeme koje osoba prethodno mora biti zaposlena. Na taj se način sprečavala pojava neprestanog prijavljivanja u urede za zapošljavanje (na primjer, nakon prestanka sezonskog zapošljavanja ili sudjelovanja u programima javnih radova). U Poljskoj i Mađarskoj mlade nezaposlene osobe bez radnog iskustva nemaju pravo na naknadu za nezaposlene, već im je umjesto toga omogućeno sudjelovanje u specijalnim programima za mlade.

Podaci iz 1998. godine pokazuju da je udio primatelja naknada za nezaposlene osobe među registriranim tražiteljima zaposlenja relativno nizak i čini između 23 i 49%, s izuzetkom Mađarske u kojoj je taj udio oko 74%. Prosječne naknade za nezaposlene čine 24 do 44% prosječne nadnice. Trajanje naknada razlikuje se od zemlje do zemlje, a ovisi o godinama starosti nezaposlene osobe, radnom stažu, razlozima gubitka posla i stanju nezaposlenosti. Na primjer, maksimalno trajanje naknada u Češkoj je šest mjeseci, u Poljskoj i Sloveniji 24 mjeseca⁷, dok je minimalno trajanje naknade od samo 78 radnih dana u Hrvatskoj i 3 mjeseca u Sloveniji (v. tabl. 1.1). Starije osobe imaju pravo na naknadu za nezaposlene sve dok ne steknu pravo na starosnu mirovinu ili im je ponuđena mogućnost odlaska u prijevremenu mirovinu⁸.

⁷ To odgovara trajanju naknada za nezaposlene u zemljama OECD-a i EU-a. Tako je trajanje naknada u SAD-u do 6 mjeseci, u Velikoj Britaniji do 12 mjeseci, u Španjolskoj do 24 mjeseca, a u Belgiji nema ograničenja (Riboud, Silva-Jauregui i Sánchez-Páramo, 2002:12).

⁸ U Poljskoj stariji radnici imaju pravo na naknadu za nezaposlene ako je poslodavac odgovoran za njihovo otpuštanje, ako imaju dvije godine ili manje do pune starosne mirovine ili ako žene imaju najmanje 35 godina radnog staža, odnosno 40 godina muškarci (Nesporova, 1999:52).

Tablica 1. Primatelji naknada za nezaposlene, 1998. godina

Zemlja	Udio primatelja naknada u registriranoj nezaposlenosti (%)	Prosječna naknada (% prosječne nadnice) ^e	Trajanje naknade (mjeseci)
Češka Republika	48,8	24,0	6
Hrvatska ^c (1999)	16,8	minimalno 20,0 ^d	78-312 (dana)
Mađarska	73,9	27,5	12 ^a
Poljska	23,1	36,0	12-24 ^b
Slovačka Republika	27,0	32,8	6-12
Slovenija	32,6	43,9	3-24

^a Osoba mora biti prethodno zaposlena barem 4 mjeseca bez prekida.

^b Trajanje naknada raste s prethodnim godinama radnog staža.

^c Uz uvjet da osoba u trenutku prestanka radnog odnosa ima 9 mjeseci neprekidnog radnog staža ili 12 mjeseci rada s prekidima u posljednjih 18 mjeseci.

^d Novčana naknada ne može biti niti niža ni viša od najnižega i najvišeg iznosa novčane naknade koju odlukom utvrđuje ministar ovlašten za rad i socijalnu skrb, uz suglasnost ministra financija.

^e Engl. *replacement rate*.

Izvor: za skupinu CEEC, Nesporova (2002); za Hrvatsku podaci na temelju HZZ-a (2000; 2002)

U skupini CEE zemalja prosječne naknade čine oko trećinu prosječne nacionalne neto nadnice, uz izuzetak Slovenije, gdje one čine čak 44% prosječne nadnice. U Hrvatskoj prosječne naknade čine samo oko 20% prosječne nadnice. Najniži iznos novčane naknade u Hrvatskoj usklađuje se s povećanjem prosječne nadnice u gospodarstvu i u siječnju 2001. godine iznosio je 673,40 kuna, a potkraj 2001. godine 725,00 kuna. Tijekom cijele godine najviši iznos naknade bio je 900,00 kuna (HZZ, 2002:42). U nekim zemljama iznos minimalne naknade odgovara minimalnoj nadnici ili minimalnoj mirovini (Nesporova, 1999:53).

Iskustvo pokazuje da uz postojeće naknade i rašireno neslužbeno gospodarstvo u tranzicijskim ekonomijama postoji mala vjerojatnost da primatelji naknada prihvate neki posao koji im nudi ured za zapošljavanje. Velik broj obeshrabrenih radnika, posebno onih s niskom stručnom spremom ili zdravstvenim problemima, odlučio se za socijalnu pomoć koju obično dopunjavaju radom u neslužbenom gospodarstvu. Taj problem stvara velike teškoće brojnim stručnjacima socijalne politike, koji najčešće ističu kako je potrebno smanjiti socijalne naknade i prisiliti takve radnike da se ponovno vrate na tržište rada. Međutim, oni često ni u novim okolnostima ne uspijevaju pronaći posao. Smanjivanje socijalnih naknada tako bi utjecalo na daljnje pogoršanje položaja ne kvalificiranih radnika i onih koji su u nepovoljnom položaju te često ne bi rezultiralo njihovim zapošljavanjem.

3.2. Aktivne politike na tržištu rada

Aktivne politike na tržištu rada od posebne su važnosti bile u vrijeme strukturnih promjena tijekom procesa restrukturiranja, kada je došlo do velikog otpuštanja radnika u državnim poduzećima. One mogu imati naglašeniju socijalnu komponentu (npr. programi javnih radova, potpora za otvaranje novih radnih mjesta i subvencija za nadnice) ili komponentu jačanja ljudskog kapitala (npr. dodatni treninzi koje organiziraju centri za zapošljavanje, subvencija za preseljenje u druge regije i ostalo) (Burda, 1995:348). Pravo na korištenje aktivnih politika, kao i pasivnih, imaju samo registrirani tražitelji zaposlenja⁹. Sudjelovanje u aktivnim politikama na tržištu rada često služi kao dohodovna pomoć radnicima koji su izgubili pravo na naknadu za nezaposlene (Góra i Schmidt, 1998:61).

Osim što posreduju u zapošljavanju, uredi za zapošljavanje često sudjeluju i u provođenju aktivnih politika na tržištu rada. Te mjere, uz posredovanje u zapošljavanju koje se također smatra jednom od mjera aktivne politike, obuhvaćaju i (i) specijalizirano obučavanje i dodatno obrazovanje (dokvalifikaciju, prekvalifikaciju i specijalizaciju), (ii) kreiranje novih radnih mjesta u javnom sektoru programima poput javnih radova¹⁰, (iii) poticanje samozapošljavanja i otvaranja malih poduzeća, (iv) subvencioniranje zapošljavanja, (v) specijalne programe za ugrožene skupine, invalide, mlade i sl. Njihovi su osnovni ciljevi povećanje fleksibilnosti radnika i postizanje bolje usklađenosti ponude i potražnje na pojedinoj razini odnosno efikasnije postizanje *matchinga* na regionalnoj razini ili među pojedinim stručnim spremama ili djelatnostima, kao i poboljšanje položaja na tržištu rada teško zapošljivih skupina. Stoga su one često usmjerene prema onim skupinama koje nezaposlenost najviše pogađa (trajno nezaposleni, žene, mladi, invalidi i oni s niskim stupnjem klasifikacije). Osnovni ciljevi pojedinih mjera aktivnih politika svode se na (Fraser, 1999:153):

1. smanjivanje neusklađenosti – primjenom pojedinih mjera nastoji se smanjiti mogućnost otpuštanja zaposlenih radnika i povećati zapošljavanje tražitelja zaposlenja;
2. povećanje postojećih vještina i znanja – dodatnim treninzima nastoje se izbjeći nedostaci u stručnosti;
3. stimuliranje potražnje rada putem pojedinih mjera u regijama s viškom radne snage;
4. podupiranje ponude rada u regijama s manjkom radne snage – stimuliranjem mobilnosti;
5. uspostavljanje jednakih mogućnosti zapošljavanja za sve sudionike na tržištu.

⁹ Naknade za nezaposlene na neki su način subvencija za aktivno traženje posla. Treba ih razlikovati od socijalne pomoći, koja je subvencija za sve one što ne rade i prestali su tražiti posao, te zadovoljavaju određene kriterije (Burda i Weder, 2002:2).

¹⁰ Među sudionicima mjera aktivnih politika javni su radovi najmanje popularni jer su vrlo slabo plaćeni te se odnose na nekvalificirane poslove (Nesporova, 1999:61). U usporedbi s primjenjenim programima javnih radova u drugim tranzicijskim zemljama (Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj), javni radovi u Sloveniji inovativniji su, jer privlače obrazovanije i mlade radnike s obzirom na to da se provode u području obrazovanja, kulture i skrbi za starije osobe (Vodopivec, 1999:118).

Udio aktivnih politika na tržištu rada povećava se s porastom broja nezaposlenih. Učinci pojedinih mjera, u početku primijenjeni u zemljama zapadne Europe, bili su vrlo niski¹¹ jer su se pojavljivali problemi otkrivanja odgovarajućih ciljanih grupa za određenu dodatnu edukaciju, ali s vremenom se povećao broj novozaposlenih koji su izašli iz takvih programa. Najveći problem aktivnih politika na tržištu rada jesu financijske teškoće s obzirom na to da se one financiraju iz proračuna kao i pasivne politike, ali tek ostatkom sredstava, nakon što su isplaćene sve naknade za nezaposlene. Taj ostatak novca katkad je vrlo skroman.

Uglavnom, može se zaključiti da primjena pasivnih politika stimulira nezaposlene da budu dulje vrijeme neaktivni, dok aktivne politike nastoje olakšati proces zapošljavanja ili ponovnog zapošljavanja. Navedene razlike u iznosima i trajanju naknada za nezaposlene dovode i do razlika u ukupnim izdacima za naknade. Većina tranzicijskih zemalja troši manje od 1% BDP-a na pasivne i aktivne politike na tržištu rada. Glede izdataka za naknade za nezaposlene izuzetak je Poljska, u kojoj je taj iznos 1,7% (Riboud, Silva-Jauregui i Sánchez-Páramo, 2002:10-12). Izdaci za mjere aktivne politike u Hrvatskoj kreću se na razini 0,4% BDP-a, što je nešto niže od zemalja OECD-a i EU-a, ali približno usporedivo s razinom izdvajanja odabranih tranzicijskih zemalja (v. tabl. 2).

Tablica 2. Izdaci za pasivne i aktivne politike na tržištu rada (% BDP-a)^a

	Pasivne politike	Aktivne politike
Češka Republika (1999)	0,31	0,19
Hrvatska (1999)	—	0,41 ^c
Mađarska (1997)	0,56	0,40
Poljska (1996)	1,71	0,49
Slovačka Republika (1996)	0,54	0,56
Slovenija (1998)	0,89	0,83
CEEC, prosjek	0,68	0,42
EU, prosjek ^b	1,73	1,16
OECD, prosjek	1,43	0,92

^a Podaci za pojedine zemlje odnose se na različite godine - 1997, 1998, 1999. (godina je u zagradi).

^b Ne uključuje Luksemburg.

^c Autorov izračun na temelju podataka HZZ-a (2000).

Izvor: Riboud, Silva-Jauregui i Sánchez-Páramo (2002:13)

Izdaci za pasivne i aktivne politike u odabranoj skupini tranzicijskih zemalja manji su nego u zemljama OECD-a i EU-a, koje troše oko 1% BDP-a na naknade za nezapo-

¹¹ Empirijska istraživanja za Švedsku i Finsku pokazuju slabu efikasnost aktivnih politika koje su primijenjene početkom 1990-ih (detaljnije vidjeti Calmfors, 1994). Pojedine studije pokazuju da primjena aktivnih politika na tržištu rada smanjuje regionalnu mobilnost, te da sudionici pojedinih mjera manje traže posao od nesudionika (Calmfors, Forslund i Hemström, 2002:44).

slene, pri čemu SAD troši oko 0,25%, Japan 0,52%, Velika Britanija 0,82%, Austrija 1,22%, Nizozemska 2,81% i Danska 3,12% (Riboud, Silva-Jauregui i Sánchez-Páramo, 2002:13). Dakle, iznosi naknada za nezaposlene bliži su onima u SAD-u i Velikoj Britaniji nego izdacima u zemljama središnje i sjeverne Europe. Izdaci za aktivne politike također su bliži izdacima SAD-a, Japana i Velike Britanije.

Pri odabiru primjene aktivnih i pasivnih politika iskustva su različita. Slovačka i Slovenija troše približno jednako na obje politike, dok Mađarska i Poljska troše gotovo jednako na pasivne mjere, ali manje od Češke i Slovačke (Kluve, Lehmann i Schmidt, 1999:69). Većina zemalja OECD-a i EU-a troši više sredstava na pasivne nego na aktivne politike, a izuzetak su Italija, Norveška i Švedska (Riboud, Silva-Jauregui i Sánchez-Páramo, 2002:14-15).

Mjere aktivne politike primjenjuju se i na zaposlene osobe kojima prijeti otkaz. Tako je tijekom 1996. godine u Hrvatskoj 62% osoba obuhvaćenih mjerama aktivne politike na tržištu rada sudjelovalo u raznim oblicima dodatnog usavršavanja, od čega je čak 2/3 smatrano viškom. U Češkoj i Mađarskoj također se primjenjuje subvencionirano osposobljavanje za sve radnike kojima prijeti otkaz. U tranzicijskim zemljama Srednja i Istočne Europe sredinom 1990-ih počinje i primjena programa javnih radova u kojima sudjeluje 35-45% svih sudionika u programima aktivnih politika zapošljavanja. Reaktiviranjem pojedinih programa *Nacionalne politike zapošljavanja*, Hrvatski zavod za zapošljavanje u razdoblju od 1. listopada do 31. prosinca 2001. godine ponovno je pokrenuo program zapošljavanja putem javnih radova. U njemu je u tom razdoblju sudjelovalo čak 90% svih sudionika aktivnih politika (HZZ, 2002:45).

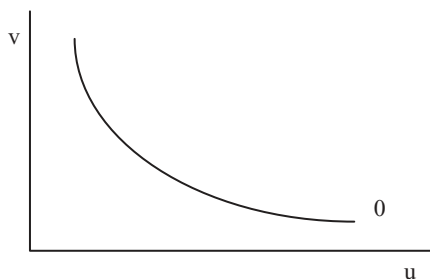
Ukupni učinak aktivnih politika na zaposlenost i ponudu rada vrlo je teško izmjeriti s obzirom na to da je broj sudionika u aktivnim mjerama još uvijek malen u usporedbi s ukupnom zaposlenošću i ponudom rada (Koning, 2001:717). Također je važno istaknuti da one čine samo jedan element u cjelokupnom sustavu mjera za zapošljavanje te njihov utjecaj znatno ovisi o ukupnom paketu svih mjera (Fisher, 2002:323). Problem je i činjenica što neke zemlje sudionike u aktivnim politikama ubrajaju u nezaposlene, a neke ne. U nekim tranzicijskim zemljama (Češkoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji) sudionici aktivnih politika ne ubrajaju se u nezaposlene (Nesporova, 1999:59). Calmfors (1994:35), zaključuje kako je moguće da aktivne politike na tržištu rada uopće nemaju utjecaj na nezaposlenost, iako ekonometrijske analize pokazuju suprotno. S obzirom na to da se u nekim zemljama sudionici aktivnih politika ne smatraju nezaposlenima, stvarno smanjenje nezaposlenosti potpuno je prividno. Stoga on smatra da je nužno sudionike aktivnih politika uvijek ubrojiti u nezaposlene. Naime, u HZZ-u smatraju da uvrštavanje sudionika aktivnih politika u kategoriju nezaposlenih osoba nema smisla jer je upravo njihov osnovni cilj zapošljavanje nezaposlenih putem različitih oblika državnog stimuliranja. Hrvatski zavod za zapošljavanje plaća sve doprinose za svaku osobu obuhvaćenu programom mjera aktivne politike koji provodi, odnosno subvencioniranjem nadnica, pa se osobe obuhvaćene navedenim programom ne smatraju nezaposlenima.

3.3. Problem mjerenja efikasnosti aktivnih politika na tržištu rada

Jedna od glavnih funkcija aktivnih politika na tržištu rada jest smanjivanje nezaposlenosti poboljšanjem efikasnosti funkcioniranja samog tržišta, dakle postizanjem boljeg *matchinga* na pojedinoj dezagregiranoj razini. Njihova prednost pred tradicionalnim politikama na strani potražnje jest u tome što ne stvaraju rizik inflacije (detaljnije v. u: Layard, Nickell i Jackman, 1991; Calmfors i Lang, 1995) jer one sprečavanjem tzv. efekta obeshrabrenog radnika¹² nastoje poboljšati vjerojatnost ponovnoga ili novog zapošljavanja nezaposlenih.

Ako se slobodna radna mjesta i nezaposleni ne pojavljuju istodobno, može se reći da tržište rada efikasno funkcionira. U tom slučaju svako se slobodno radno mjesto popunjava tako dugo dok postoje nezaposleni, a svaka nezaposlena osoba može se zaposliti tako dugo dok postoje slobodna radna mjesta. Tržište rada je efikasnije ako postoji situacija u kojoj se broj nezaposlenih i broj slobodnih radnih mjesta istodobno približavaju nuli. Utjecaj aktivnih politika na efikasnost tržišta rada može se prikazati odnosom između stope nezaposlenosti (u) i stope slobodnih radnih mjesta (v) odnosno tzv. *UV* krivuljom, odnosno Beveridgeovom krivuljom¹³ gdje O označava jednaku ukupnu razinu novog zapošljavanja (v. grafikon 1).

Slika 1. Beveridgeova krivulja



Svaki pomak Beveridgeove krivulje prema unutra pokazuje porast efikasnosti funkcioniranja tržišta rada odnosno veću usklađenost između slobodnih radnih mjesta i tražitelja zaposlenja. Primjena dodatnog obučavanja ili prekvalifikacije za pojedino radno mjesto za koje postoji povećana potražnja utječe na brže popunjavanje slobodnih radnih mjesta odnosno na istodobno smanjenje broja nezaposlenih i broja slobodnih radnih mjesta. Na taj način primjena programa za zapošljavanje povećava efikasnost *matchinga*, što dovodi do pomicanja Beveridgeove krivulje prema unutra (Calmfors, 1994:12; Calmfors i Lang, 1995:613).

¹² Zbog male vjerojatnosti da će dobiti posao - pogotovo preko zavoda za zapošljavanje - osobe se prestaju javljati zavodima i naizgled izlaze iz radne snage, te se prema statističkom razvrstavanju ubrajaju u radno neaktivne.

¹³ Negativan odnos između nezaposlenih i slobodnih radnih mjesta prvi je identificirao William Beveridge 1940-ih godina, te stoga danas ta krivulja nosi njegovo ime. On je nastojao utvrditi koliko je ekonomija daleko od stanja pune zaposlenosti (Bleakly i Fuhrer, 1997:1).

Aktivne politike na tržištu rada mogu više nego samo povećati prelazak iz nezaposlenih u zaposlene. Naime, aktivnim politikama na tržištu rada može se spriječiti budući prijelaz iz zaposlenih natrag u nezaposlene, te pridonijeti nestajanju kategorije “obeshrabrenih radnika”. Ako je, na primjer, nezaposlena osoba dodatno obučena, to neće samo povećati njezine šanse da se zaposli već će i povećati njezine šanse da ostane zaposlena kada se jednom zaposli. Stoga se pokatkad u aktivne mjere na tržištu rada uključuju i osobe koje smatraju da bi mogle izgubiti posao, pa se na taj način smanjuje broj otkaza (Koning, 2001:715).

Evaluacijama mjera aktivne politike na tržištu rada obično se promatra njihov učinak na zapošljivost i nadnice osoba obuhvaćenih mjerama. Pri tome se koristi eksperimentalna metoda ili kvaziekperiment, pri kojemu se kontrolna skupina formira nakon provedbe mjera. Međutim, ako se želi izmjeriti agregatni učinak aktivnih politika na tržištu rada, obično se promatraju ukupni tokovi na tržištu rada, odnosno koriste se odgovarajući makroekonomski modeli. Layard i Nickell prvi su se koristili takvim modelima. Izradili su teorijski model za donošenje zaključaka o utjecaju aktivnih politika na tržištu rada na ponudu rada, zaposlenost, nezaposlenost i slobodna radna mjesta¹⁴. Model nije procjenjivan, a potpuno procjenjivanje učinaka odnosno efikasnosti moguće je ako se primijeni potpuni ekonometrijski model. Kako na sam model utječe mnogo faktora, pitanje je što je potpun model. To je i razlog zbog kojega se primjena i sama efikasnost pojedinih mjera aktivnih politika na tržištu rada često kritizira. Pri tome valja razlikovati učinke “mrtvog tereta”, supstitucije i razmještaja. Naime, postavlja se pitanje bi li osoba koja je uključena u aktivne programe ionako sama pronašla zaposlenje (tzv. efekt mrtvog tereta), te da li možda njihova primjena na ciljnu skupinu štetno djeluje na neku drugu skupinu (tzv. efekt supstitucije). Naposljetku, tzv. efekt razmještaja nastaje zato što pomoć nekim poduzećima može pogoršati konkurentski položaj ostalih i dovesti do otpuštanja (Layard, Nickell i Jackman, 1991:476-477; Boeri i Burda, 1996:808).

U kontekstu razumijevanja i efikasnosti aktivnih politika na tržištu rada bilo bi važno provesti analizu učinka aktivnih politika na tržištu rada na regionalnoj razini odnosno na razini svakoga pojedinog regionalnog ureda za zapošljavanje. U zemljama OECD-a proveden je samo ograničen broj takvih istraživanja, a u skupini tranzicijskih zemalja takva analiza počela se vrlo skromno primjenjivati tek u drugoj polovici 1990-ih. Problem je činjenica da se sama implementacija pojedinih mjera određenih na nacionalnoj razini različito primjenjuje u pojedinom regionalnom uredu (Koning, 2001:721).

Mjerenje učinka aktivnih politika na usklađenost ponude i potražnje na tržištu rada odnosno *matching* procesa vrlo je upitno jer za većinu zemalja postoje samo godišnji podaci, a vremenska je serija vrlo kratka. Upitnost proizlazi i iz strogoće njihove primjene, pokrivenosti, vremenskog horizonta, ali i od procjene rezultata njihove primjene (Schwanse, 1996:17), posebno u tranzicijskim zemljama (detaljnije vidjeti u: Góra i Schmidt, 1998; Kluve, Lehmann i Schmidt, 1999). Pouzdanost mjerenja upitna je i s obzirom na to da se primjena pojedinih aktivnih mjera vrlo često mijenja¹⁵. Ipak je odre-

¹⁴ Detaljnije o modelu vidjeti u: Bellmann i Jackman (1996).

¹⁵ Na primjer, u Hrvatskoj se prva skupina aktivnih mjera primjenjivala 1993-1996, zatim se zbog nedostatka proračunskih sredstava mjere nisu primjenjivale do 1998. Djelomično, ali u drugačijem opsegu, primjenjuju se od 1998-2000. (odnosno u razdoblju od 23. travnja 1998. do 31. prosinca 2000). Tijekom 2001. godine primjenjuju se od 1. listopada do 31. prosinca, i to u obliku šest mjera, da bi se od 1. ožujka 2002. godine počeo primjenjivati program zapošljavanja Vlade RH (detaljnije vidjeti razna godišnjaka HZZ-a).

đen broj autora pokušao mjeriti utjecaj aktivnih politika na efikasnost tržišta rada u nekim zemljama OECD-a, ali posljednjih godina i sve više u tranzicijskim zemljama, na što se upozorava u nastavku rada.

3.4. Pregled dosadašnjih istraživanja efikasnosti aktivnih politika

Kada postoji dovoljno podataka, pojedine su empirijske metode sigurno snažan mehanizam u otkrivanju utjecaja svake pojedine mjere aktivne politike, ali one ne daju odgovor na pitanje zašto pojedina metoda djeluje, a druga ne¹⁶. Sljedeća tablica daje pregledni prikaz empirijski testiranih modela u nekim zemljama OECD-a (v. tabl. 3).

Tablica 3. Pregled empirijski testiranih modela o utjecaju aktivnih politika na efikasnost tržišta rada u nekim zemljama OECD-a

Autori	Područje analize	Oblik procjenjivanja podataka	Zaključak o utjecaju aktivnih politika
de Grip (1987)	utjecaj dodatnog obučavanja za nezaposlene u građevnom sektoru na <i>mismatch</i>	MNK, podaci prema vremenskoj seriji	slabi dokazi da dodatno obučavanje nezaposlenih radnika u građevnom sektoru može smanjiti <i>mismatch</i>
Jackman i sur. (1990)	utjecaj ukupnih izdataka aktivnih politika na tržištu rada na <i>mismatch</i>	MNK, podaci prema vremenskoj seriji za velik broj zemalja	nema značajnog utjecaja
Calmfors (1993)	utjecaj ukupnih aktivnih politika na tržištu rada na <i>mismatch</i>	MNK, podaci prema vremenskoj seriji za velik broj zemalja	nema značajnog utjecaja
Bourdet, Persson (1995)	utjecaj ukupnih aktivnih politika na tržištu rada na <i>mismatch</i>	MNK, podaci prema vremenskoj seriji za Francusku i Švedsku	značajni učinci za Francusku nema značajnog učinka za Švedsku
Büttner, Prey (1997)	utjecaj treninga i kreiranja poslova na <i>mismatch</i>	vremenski i regionalni podaci za Njemačku	kreiranje radnih mjesta smanjuje <i>mismatch</i> , ali osposobljavanje nema značajan utjecaj

Napomena: MNK – Metoda najmanjih kvadrata

Izvor: preuređeno prema Koning (2001:725)

¹⁶ Najveći broj empirijskih metoda mjerenja efikasnosti aktivnih politika na tržištu rada odnosi se na efikasnost njihove primjene na *matching* proces. Pritom se analizira utjecaj efekta aktivnih politika u kontekstu Beveridgeove krivulje, *matching* funkcije te prostorne pokretljivosti (Calmfors, Forslund, Hermström, 2002: 31).

Dani pregled postojećih empirijskih analiza potvrđuje da aktivne politike na tržištu rada nemaju značajnog učinka na smanjivanje *mismatcha*. Samo analiza Büttner, Prey (1997) dovodi do zaključka da kreiranje radnih mjesta pridonosi smanjivanju *mismatcha*, ali s malom razinom signifikantnosti. Na osnovi postojećih agregatnih analiza može se zaključiti da je ukupan utjecaj aktivnih politika na tržištu rada malen i nesignifikantan. Opći je zaključak da relativno mali i poželjno ciljani programi pokazuju sustavno bolje rezultate od široko ciljanih i opsegom velikih programa (Schwanse, 1996:20).

Sljedeća tablica daje pregledni prikaz empirijski testiranih modela u nekim tranzicijskim zemljama (v. tabl. 4).

Tablica 4. Pregled empirijski testiranih modela o utjecaju aktivnih politika na efikasnost tržišta rada u nekim tranzicijskim zemljama

Autori	Zemlja	Oblik procjenjivanja podataka	Zaključak o utjecaju aktivnih politika
Burda, Lubyova (1995)	Češka Republika	mjesečni podaci 1992 - 1994. za 76 područnih službi; konstantni prinosi	pozitivni učinci aktivnih mjera
Burda, Lubyova (1995)	Slovačka Republika	mjesečni podaci 1992 - 1993. za 38 područnih službi; konstantni prinosi	pozitivni učinci aktivnih mjera
Lehmann (1995); Góra, Lehmann, Soccha, Sztanderska (1996)	Poljska	kvartalni podaci 1993 - 1994. za 49 vojvodstva	nema učinaka izdataka za osposobljavanje
Puhani, Steiner (1996; 1997)	Poljska	kvartalni podaci 1993 - 1994. za 49 vojvodstva	nema učinaka izdataka za osposobljavanje ni za javne radove
Boeri, Burda (1996)	Češka Republika	kvartalni podaci od 1991 - 1994. za 76 područnih službi	pozitivni učinci aktivnih mjera

Izvor: preuređeno prema Puhani (1999: 6-7)

Empirijski dokazi za Poljsku potvrđuju da primjena aktivnih politika na tržištu rada ima negativan učinak jer su se dodatni tečajevi za obučavanje nudili tražiteljima zaposlenja s vrlo povoljnim kvalifikacijskim karakteristikama, koji bi ionako i sami pronašli posao. Naime, stope zapošljavanja sudionika u mjerama aktivne politike (osobito u mjerama dodatnog treninga) veće su od stopa nesudionika (Kluve, Lehmann i Schmidt, 1999: 88). Izdaci za aktivne mjere razlikuju se od regije do regije, ali su općenito veći u regijama s najvišim stopama nezaposlenosti (Kwiatkowski i Tokarski, 1998: 15). Za Češku i Slovačku ističe se da je upravo različit opseg primjena aktivnih i pasivnih politika doveo do različitih stopa nezaposlenosti u te dvije zemlje. Naime, neki autori sintagmu

“češko čudo” pripisuju upravo primjeni mjera aktivne politike u toj zemlji¹⁷, a za Slovačku smatraju da je došlo do porasta nezaposlenosti upravo zbog veće primjene pasivnih mjera, iako Lubyova i van Ours empirijskom analizom dolaze do zaključka da se zapošljavanje sudionika mjera aktivnih politika povećava za 150%, pri čemu je taj efekt nešto veći za muškarce (Lubyova i Ours, 1999:110). Budući da je ukupan udio izdataka po osobi i ukupan iznos izdataka u BDP-u za pasivne i aktivne mjere u obje zemlje vrlo skroman, navedene razlike u kretanju stopa nezaposlenosti nije moguće objasniti na taj način (Boeri, Burda i Köllö, 1998:82-83).

Ukupni efekti primjene aktivnih politika u ekonomijama koje prolaze strukturne promjene ne daju jednoznačne rezultate. Pojedine su mjere efikasne u nekim zemljama (u najvećem broju primjera, osobito u Poljskoj, dodatni treninzi povećavaju vjerojatnost zapošljavanja nezaposlenih), dok su u drugima njihovi učinci negativni odnosno upozoravaju na pogrešno upotrijebljena državna sredstva (npr. programi javnih radova). Na taj način indirektno mogu dovesti do učinka supstitucije odnosno istiskivanja zaposlenosti (Boeri, 2000:206). Postoje i izravni učinci istiskivanja jer su poslodavci skloniji zapošljivati nezaposlene osobe koje su uključene u mjere aktivne politike, za razliku od uobičajeno registriranih nezaposlenih. Pri tome je važno osigurati kontrolu primjene pojedinih mjera kako poslodavci ne bi zloupotrijebili primjenu pojedinih mjera kao trajan program subvencije (Bejaković, 2003:756).

Postojeći vrlo slabi rezultati efikasnosti aktivnih politika aktualiziraju pitanje isplati li se uopće investirati u njih. Naime, zaključuje se da aktivne politike na tržištu rada povećavaju državnu potrošnju s obzirom na njihove izdatke za pojedine mjere, a istodobno je smanjuju jer se smanjuje udio onih koji primaju naknade za nezaposlene (Koning, 2001:719). Ipak, s obzirom na to da su one prije svega dugoročne naravi, pozitivniji se efekti očekuju u budućnosti, iako to još nije potvrđeno.

4. Zaključna razmatranja

U radu se upućuje na značaj institucija i mjera aktivnih i pasivnih politika na tržištu rada čija aktualnost dobiva na značenju s porastom nezaposlenosti. Tako je u zemljama EU-a njihovo značenje tijekom 1980-ih poraslo, a u tranzicijskim se zemljama povećalo uvođenjem tržišnoga gospodarstva. Tranzicijske su zemlje svoj institucionalni sustav i zakonsku regulativu najčešće preoblikovale u skladu s institucionalnim okvirom susjednih zemalja EU-a.

Ukupan učinak pojedinih politika teško je izmjeriti, ali njihovu je efikasnost moguće povećati ako je svaka pojedina mjera aktivne politike usmjerena na pravu ciljnu skupinu u pravom trenutku. Glavne spoznaje o njihovoj efikasnosti proizlaze iz iskustva zemalja OECD-a koja pokazuju da aktivne politike na tržištu rada nisu posebno uspješne

¹⁷ Naime, primjena mjera aktivnih politika u Češkoj koje je sponzorirala Svjetska banka tijekom 1999. godine pokazivala je vrlo visoku stopu zapošljavanja sudionika aktivnih politika. Tako je zaposlenje pronašlo 88% sudionika različitih programa osposobljavanja u sklopu aktivnih politika, 92% sudionika u programima za mlade, 91% osoba u društveno korisnim poslovima i 77% sudionika u poslovima javnih radova (Nesporova, 1999: 60). Prva studija što su je izradili Terrell i Sorm, u kojoj se ocjenjuje koliko su aktivne politike na tržištu rada efikasne u smanjivanju duljine trajanja nezaposlenosti, dovodi do zaključka da one smanjuju trajanje nezaposlenosti u skupinama koje karakterizira dugotrajna nezaposlenost, prije svega među ženama, Romima, slabije obrazovanim osobama, invalidima i dr. (Terrell i Sorm, 1999:59)

u potpomaganju ponovnog zapošljavanja i otvaranju novih radnih mjesta. One najčešće zapravo samo preraspoređuju mogućnosti zapošljavanja, a ne povećavaju broj dostupnih radnih mjesta. Stoga je važno naglasiti da je prije svega osnovna svrha aktivnih politika na tržištu rada poboljšanje položaja nezaposlenih osoba s najmanjim šansama za zaposlenje, a ne kreiranje novih radnih mjesta. Stoga su one prije svega usmjerene na specifične skupine koje nezaposlenost najviše pogađa.

Uloga pasivnih politika ponajprije se svodi na njihovu socijalnu dimenziju odnosno na materijalnu zaštitu nezaposlenih osoba u obliku naknada za nezaposlene. S porastom broja nezaposlenih trajanje i iznos naknada značajno su se smanjili kako bi se tražitelje zaposlenja potaknulo da počnu tražiti posao, te kako bi se smanjilo trajanje nezaposlenosti. Stoga je današnja tendencija usmjeravanje pasivnih u aktivne politike na tržištu rada.

Vrlo je važno da svaka zemlja otkrije prave uzroke neusklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada, te da primijeni odgovarajuće mjere. Poboljšano posredovanje pri traženju zaposlenja, poboljšani sustav obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja i cjeloživotnog učenja, reforme sustava oporezivanja i naknada za nezaposlene, fleksibilnije radno vrijeme i mjere koje će poboljšati mobilnost rada mogu učiniti *matching* proces efikasnijim i tržište rada fleksibilnijim.

Mjere aktivnih politika na tržištu rada provode se u zemljama OECD-a već gotovo trideset godina. S obzirom na to da su unatoč njihovoj primjeni stope nezaposlenosti u pojedinim slučajevima i dalje ostale na visokoj razini, uz rastuće troškove tih mjera postavlja se pitanje njihove učinkovitosti. Do sada provedene empirijske analize s ciljem mjerenja efikasnosti pojedinih mjera aktivne politike u tranzicijskim zemljama i zemljama OECD-a pokazuju vrlo kontradiktorne rezultate. Čak i mjerenja učinaka iste mjere aktivne politike u istom razdoblju za istu zemlju daju različite rezultate, ovisno o pojedinim autorima. Ipak, najveći broj autora (na primjer, Calmfors, Lehmann, Skedinger) zaključuju da je njihov utjecaj pozitivan u zemljama koje prolaze kroz značajna strukturna prilagođavanja, što je slučaj s tranzicijskim zemljama. Važno je naglasiti da mjere aktivnih politika na tržištu rada služe za uključivanje marginalnih skupina u radnu snagu, te da nisu posebno učinkovite u podizanju agregatne razine zapošljavanja. Stoga je te mjere potrebno fokusirati na male skupine osoba kojima je pomoć najpotrebnija. Međunarodna iskustva pokazuju kako kombinacija različitih mjera daje najbolje učinke. Kako bi se izmjerio stvaran utjecaj pojedinih mjera aktivnih i pasivnih politika na efikasnost usklađenosti tržišta rada na makrorazini, nužno je provesti ekonometrijsku procjenu njihova utjecaja, dok bi na mikrorazini možda trebalo provesti faktorsku analizu koja bi upozorila na individualno zadovoljstvo.

LITERATURA

Bejaković, P., 2003. "The Role of Active Labour Market Policy in Reduction of Unemployment and Poverty in the Republic of Croatia". *Fifth International Conference - Enterprise in Transition, Electronic proceedings of the Fifth International Conference*. Tučepi, 753-771.

Belke, A. and Hebler, M., 2000. "Central and Eastern European Countries in the EU: Labour Market Impacts of Enlargement?" [online]. Available from: [<http://www.sigo.gov.si/zmar/conference2000/pdf/hebler.pdf>].

Bellmann, L. and Jackman, R., 1996. "The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch" in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schömann, eds. *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, 725-746.

Bleakly, H. and Fuhrer, J. C., 1997. "Shifts in the Beveridge curve, job matching, and labor market dynamics". *New England Economic Review*, Sep/Oct, 3-19.

Boeri, T. and Burda, M. C., 1996. "Active labor market policies, job matching and the Czech miracle". *European Economic Review*, 40, 805-817.

Boeri, T., Burda, M. C. and Köllö, J., 1998. "Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe". *Forum Report of the Economic Policy Initiative*, No. 4.

Boeri, T. and Edwards, S., 1998. "Long-term unemployment and short-term unemployment benefits: The changing nature of non-employment subsidies in Central and Eastern Europe". *Empirical Economics*, 23, 31-54.

Boeri, T. and Terrell, K., 2002. "Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition" in B. Funck i L. Pizzati, eds. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process - Changing Perspectives and Policy Options*. Washington: World Bank, 47-56.

Boeri, T., 2000. *Structural Change, Welfare Systems, and Labour Reallocation - Lessons from the Transition of Formerly Planned Economies*. New York : Oxford University Press.

Burda, M., 1995. "Labor Market Institutions and the Economic Transformation of Central and Eastern Europe" in S. Commander and F. Coricelli, eds. *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*. Washington: The World Bank, 331-360.

Burda, M. and Weder, M., 2002. "Complementarity of Labor Market Institutions, Equilibrium Unemployment and the Propagation of Business Cycles". *German Economic Review*, 3 (1), 1-24.

Calmfors, L., 1994. "Active Labour Market Policy and Unemployment - a Framework for the Analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, 2 (1), 7-47.

Calmfors, L. and Lang, H., 1995. "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model". *The Economic Journal*, 105 (430), 601-619.

Calmfors, L., Forslund, A. and Hemström, M., 2002. "Does Active Labour Market Policy work: Lessons from the Swedish experiences". *CESifo Working Paper* 675 (4), 1-59.

Dekker, R., Grip, A. and Heijke, H., 2002. "The effects of training and overeducation on career mobility in a segmented labour market". *International Journal of Manpower*, 23 (2), 106-125.

Fisher, G., 2002. "Discussant Notes" in B. Funck i L. Pizzati ur. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process - Changing Perspectives and Policy Options*. Washington: World Bank, 323-325.

Fraser, N., 1999. "How strong is the case for targeting active labour market policies? - A review of efficiency and equity arguments". *International Journal of Manpower*, 20 (3/4), 151-164.

Glazer, J. and Hazl, V., 2002. "Službe za zaposlovanje" u I. Svetlik [et al.]. *Politika zaposlovanja*. Ljubljana: FDV, 200-227.

Góra, M. [et al.], 1993. "Poland: Labour market trends and policies" in G. Fisher and G. Standing, eds. *Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications*. Paris: OECD, 133-170.

Góra, M. and Schmidt, C. M., 1998. "Long-term unemployment, unemployment benefits and social assistance: The Polish experience". *Empirical Economics*, 23, 55-85.

HZZ, 2000. *Godišnjak 1999*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

HZZ, 2002. *Godišnjak 2001*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Kluve, J., Lehmann, H. and Schmidt, C. M., 1999. "Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?". *Journal of Comparative Economics*, 27, 61-89.

Koning, J., 2001. "Aggregate impact analysis of active labour market policy - A literature review". *International Journal of Manpower*, 22 (8), 707-735.

Kwiatkowski, E. and Tokarski, T., 1998. "Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies in Poland". *Comparative Economic Research - Central and Eastern Europe*, 312-326.

Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R., 1991. *Unemployment - Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.

Lubyova, M. and Ours, J. Van, 1999. "Effects of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic". *Journal of Comparative Economics*, 27, 90-112.

Nesporova, A., 1999. *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.

Profit, S., 1999. "Twin Peaks in Regional Unemployment and Returns to Scale in Job-Matching in the Czech Republic". *CEPR Discussion Paper*, No. 2135.

Puhani, P. A., 1999. *Estimating the Effects of Public Training on Polish Unemployment by Way of the Augmented Matching Function Approach*. Mannheim: Centre for European Economic Research (ZEW), 1-47.

Riboud, M., Silva-Jauregui, C. and Sánchez-Páramo, C., 2002. "Does Euroclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s" in B. Funck i L. Pizzati, ur. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process - Changing Perspectives and Policy Options*. Washington: World Bank, 243-311.

Saint-Paul, G., 1996. *Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective*. Cambridge: MIT Press.

Scarpetta, S. and Reuterswaid, A., 1994. "Unemployment Benefit Systems and Active Labour Market Policies in Central and Eastern Europe: An Overview" in *Unemployment in transition countries: transient or persistent?* Paris: OECD, 255-307.

Schwanse, P., 1996. "The Effectiveness of Active Labour Market Policies: Some Lessons from the experience of OECD countries" in *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*. Paris: OECD, 17-37.

Sihto, M., 2001. "The strategy of an active labour market policy - An analysis of its development in a changing labour market". *International Journal of Manpower*, 683-706.

Standing, G. and Fisher, G., 2002. "Policy issues of the emerging labour markets of central and eastern Europe" in B. Funck i L. Pizzati, ur. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process - Changing Perspectives and Policy Options*. Washington: World Bank, 7-30.

Terrell, K. and Sorm, V., 1999. "Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic". *Journal of Comparative Economics*, 27, 33-60.

Vodopivec, M., 1999. "Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job? *Journal of Comparative Economics*, 27(1):113-130. Available from: [<http://www.sciencedirect.com>]

Vodopivec, M., 2002. "Worker reallocation during Estonia's transition to market". *International Journal of Manpower*, 23 (1), 77-97.

A l k a O b a d i ć : Effect of Active and Passive Policies on the Labour Market

Summary

The total effect of individual measures of active and passive policies on the labour market is hard to quantify, but their effectiveness can be increased if every individual active policy measure is aimed at the right target group at the right moment. The paper gives a survey of research to date into the effectiveness of active policies in some OECD and transition countries, and reference is made to the various problems of quantifying effectiveness. The reliability of quantification of the application of active policies is questionable because the application of individual measures changes very often. Previous research carried out in OECD countries shows that the total effect of active policies on the labour market is small and insignificant, while empirical evidence for Poland shows that the application of active policies on the labour market has actually a negative effect because the extra training courses were offered to people with very high qualifications who would have found work themselves anyway.

Key words: institutional system, legal regulation, employment services, active and passive policies, labour market, effectiveness